DUCCESCHI

Il diritto elettorale

1904

Dott. Piero Ducceschi

IL DIRITTO ELETTORALE

IN RAPPORTO ALLA LEGGE SU I PICCOLI FALLIMENTI

ESTRATTO
dal periodico « **Il Filangieri** » *n. 9, 1904.*

MILANO
SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
Via Kramer, 4 A — Gall. De-Cristoforis, 54

1904

Dott. Piero Ducceschi

IL DIRITTO ELETTORALE

IN RAPPORTO ALLA LEGGE SU I PICCOLI FALLIMENTI

ESTRATTO
dal periodico « **Il Filangieri** » *n. 9, 1904.*

MILANO
SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
Via Kramer, 4 A — Gall. De-Cristoforis, 54

1904

La recente legge sul concordato preventivo e su i piccoli fallimenti (1) ha in qualche parte riformato e innovato l'istituto del fallimento in siffatto modo, che le conseguenze di tale innovazione si sono estese anche a quelli effetti, che il fallimento apporta sulla persona del fallito; perciò ci parve cosa non del tutto inopportuna fermare per un momento l'attenzione sulla nuova posizione che il diritto elettorale ha dovuto prendere nei rapporti della seconda parte di questa legge, cioè della procedura dei piccoli fallimenti.

La quistione del resto non è del tutto nuova; anzi essa fu risolta già in poche parole dall'egregio Direttore di un giornale giuridico con un *parere* (2) che quì riportiamo testualmente perchè serve benissimo ad inquadrare il campo di questa nuova dissertazione:

« Sostanzialmente — si dice in quel parere — anche di fronte « alla nuova legge su i piccoli fallimenti, il fallimento nel caso « concreto esiste quando si giunga al punto della convocazione « dei creditori fatta dal Pretore con circolare, mentre già la « presentazione del bilancio implica lo stato di fallimento e « quindi pare applicabile la lettera *i*) dell'art. 22 legge com. e « e prov.

« Ben vero che la giurisprudenza precedente interpretava la « parola *falliti* nel senso di persone state dichiarate da sentenza, « ma nel nuovo organismo di cui alla legge 24 maggio 1903 la « procedura in concreto già applicata equivale ad una dichiara- « zione di fallimento ».

Ora a noi pare che indagando su di alcuni punti fondamentali del diritto elettorale e di quello commerciale, e ben investi-

---

(1) Legge 24 maggio 1903 sul concordato preventivo e sulla procedura dei piccoli fallimenti.

(2) Omettiamo il nome del direttore e del giornale perchè tale parere fu rimesso privatamente a una Commissione elettorale d'un Comune della Toscana.

È opportuno notare che la Commissione provinciale elettorale giudicando su i ricorsi di alcuni piccoli falliti, li respinse uniformandosi al parere da noi riportato.

gando lo spirito della nuova legge su i piccoli fallimenti, si debba concludere in tutt'altra maniera.

La quistione s'impernia su queste basi principali:

1.° Qual'è il fondamento giuridico della esclusione dei falliti dal diritto elettorale?

2.° Qual'è il significato esatto nei rapporti col diritto elettorale della parola *fallito* e della frase *stato di fallimento?*

3.° Qual'è il contenuto e lo spirito della nuova legge su i piccoli fallimenti nei riguardi penali ed elettorali?

La conclusione uscirà poi dall'esame separatamente fatto di questi tre punti, semplice e chiara pur essendo in opposizione al parere e alla decisione surricordati.

***

Le ragioni per le quali si esclude il fallito dell'esercizio del diritto elettorale si sintetizzano nella parola *indegnità* (1) la quale, giuridicamente parlando, significa essersi resi colpevoli di un fatto, talvolta delittuoso, apportante sempre una degradazione morale, che ha per effetto giuridico l'incapacità dell'indegno (2).

La legge dunque non può escludere se non coloro su i quali questo marchio di degradazione sia effettivamente ed inesorabilmente impresso, non già quelli che si trovano in uno stato potenziale, non quelli che sono sull'orlo del precipizio, ma non sono ancora caduti; troppo grave altrimenti sarebbe il rigore e troppo inesatto il limite. Poichè questa sanzione altro non è che una decadenza da un diritto, come decadenza essa deve cominciare da un termine preciso ed esatto.

Il diritto elettorale come primo diritto politico del cittadino deve essere, o meglio dovrebbe essere esercitato con grande integrità, e per questo la legge vuole che chi lo esercita sia in tale stato da lasciar presumere una completa indipendenza e libertà, senza che altri possa esercitare su lui alcuna influenza; ora questa condizione d'indipendenza e di libertà è appunto quella che manca nel fallito (3).

Poichè il fallito non ha saputo amministrare i propri beni, poichè egli ha perduto la fiducia della società per avere ingannato i proprii creditori, ha dimostrato con ciò di essere un incapace per lo meno, anche se non è un vero disonesto, e allora è logico che gli siano tolti quei diritti, che richiedono invece in chi deve esercitarli, fiducia, onestà, esperienza pratica della vita; intanto è giusto che gli venga inibita l'amministrazione dei beni altrui, e quindi escluso dagli ufficii tutelari (cod. civ., art. 269);

---

(1) CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale*, Torino 1895, pag. 530, nota 3.

(2) CHIRONI, *Istituzioni di dir. civ. it.*, 1889, p. 346.

(3) BRUNIALTI, *Legge elettorale politica commentata*, Torino 1882, pag. 425 e segg. e VIDARI, *I fallimenti*, 1886, pag. 116.

che sia escluso da far parte dei giurati (art. 8, num. 3, legge 8 giugno 1874), e finalmente che sia escluso da ogni specie di diritto elettorale (art. 22, lett. *i* legge com. e prov., art. 88 legge elettorale politica, art. 12 legge 6 luglio 1862 sulle Camere di commercio).

L'on. Coppino infatti riferendo gli accordi fra la Commissione e il Ministero diceva: « La Commissione considerò che a chi do- « manda quest'onore dell'elettorato non debba essere apposta « nessuna taccia, che possa fare sospettare e dubitare che l'e- « lettore non voti secondo l'indipendenza della sua coscienza » (1).

Vero è dunque che il fallito per il fatto stesso del fallimento incorre in un'incapacità che gli toglie l'esercizio di questi diritti, ma v'incorre per il *solo fatto del fallimento*, v'incorre in quel momento in cui la società ha la *conoscenza giuridica* di questa degradazione morale, non avanti.

E qui questa prima quistione si riattacca precisamente alla seconda, cioè all'indagine sulla condizione del commerciante nello stato di fallimento.

Poichè il fallimento non proviene da un atto unico compiuto a un tratto, ma piuttosto da un complesso di fatti e di atti, esso presuppone certamente uno stato di fatto il quale è anzi la condizione perchè esso si verifichi. Osserva infatti il Ramella nel suo recentissimo trattato: « la disposizione poi dell'art. 683 per cui è in stato di fallimento il commerciante che cessa di fare i pagamenti, ha per iscopo non già di stabilire un fallimento di fatto fuori di quello legale, ma puramente di *determinare le condizioni* per le quali il primo possa essere dichiarato fallito; lo stato di fallimento vale solo in quanto la sentenza che ne segue può retrotrarre a quel momento la data di cessazione dei pagamenti » (2).

La legge commerciale doveva necessariamente precisare qual'è quello stato, quali sono quegli atti per cui il commerciante può farsi dichiarare fallito, ma questo stato di fatto non produce effetti giuridici, questi cominciano solo dopo la sentenza dichiarativa del fallimento, tanto vero che la stessa sentenza ha effetto retroattivo per invalidare gli atti che furono compiuti in quel periodo, i quali però sono relativi ai beni non già ai diritti personali del fallito (3).

Lo stato di fallimento al quale si riferiscono le incapacità del fallito è lo stato di diritto, è quello conseguente alla sentenza dichiarativa (4), ciò, oltre che da un argomento d'ordine generale, qual'è quello che nel moderno diritto il fallimento non acquista giuridica esistenza se non per via di un atto giudiziale, la sen-

(1) Atti della Camera dei deputati, 1881, pag. 6516.
(2) Ramella, *Trattato sul fallimento*, 1903, vol. I, pag. 137.
(3) Codice di comm., articoli 704 e 709.
(4) Vidari, op. cit., pag. 121; C. Pagani, *Le incapacità del fallito*, nel *Dir. commerciale*, 1886, col. 807.

tenza che lo dichiara (1), è comprovato anche da argomenti speciali desunti dalla lettera della legge; infatti le disposizioni legislative che a ciò si riferiscono dicono sempre *i falliti* o anche espressamente: *dopo la sentenza dichiarativa.*

L'art. 269 del cod. civ., dice: *I falliti* non riabilitati. Il cod. di commercio all'art. 697 stabilisce che coloro, il nome dei quali è scritto nell'*albo dei falliti*, non possono entrare nei locali della Borsa.

E al successivo art. 699 dice: « La sentenza che dichiara il il fallimento priva *della sua data* di pieno diritto il fallito dell'amministrazione dei suoi beni ».

La legge sui giurati, art. 8, dice: *I falliti* non riabilitati.

La legge comunale e provinciale del 1865 aveva un'espressione differente da quella attuale poichè all'art. 26, lett. *d*), diceva: « Coloro che sono *in istato di fallimento dichiarato* », perciò non lasciava dubbio che lo stato di fallimento voluto dalla legge era lo stato giuridico, lo stato susseguente alla sentenza (2). Ma allora poichè la ragione dell'esclusione è rimasta identica dal 1865 ad oggi, perchè dovrebbe esser mutato radicalmente il concetto della legge per una così piccola variazione di parole?

Osserva infatti la Cassazione di Roma in una sentenza assai recente (3): « Se si paragonano le due formole, quella della legge vigente: « I commercianti falliti finchè dura lo stato di fallimento », con l'altra della legge abrogata: « Coloro che sono in istato di fallimento dichiarato », s'intuisce come l'attuale sia più compendiosa e più precisa, in quanto coll'aggettivo « falliti » determina in rapporto all'elettorato la condizione derivante dalla *dichiarazione del fallimento* e ne stabilisce la durata, ciò che non faceva la legge del 1865 ».

L'interpretazione data a queste disposizioni legislative dalla dottrina e dalla giurisprudenza è del tutto conforme alla teorica da noi esposta; il Ramella non accenna neppure che vi sia quistione: « Quanto alla decorrenza, egli dice, tali incapacità non sono puramente condizionate *al materiale stato di fallimento*, ma alla *formale dichiarazione* sua » (4).

Così pure il Vidari, il quale ritiene che il fallito perde la sua capacità quando è dichiarato tale (5). Infine la Cassazione di Roma confutando nella citata sentenza uno dei mezzi del ricorso dice: « l'art. 30 (legge com. e prov.), ben lungi da escludere la dichiarazione del magistrato, *la suppone*, non potendosi concepire falliti senza la medesima » (6).

---

(1) RAMELLA, op. cit., *ibidem.*

(2) *Legge sull'Amministr. comunale e provinciale*, annotata da SERPIERI e SILVAGNI, 1884, pag. 161.

(3) Cass. Roma, 22 agosto 1899, Man. Astengo, 1899, pag. 403.

(4) RAMELLA, op. cit., vol. I, pag. 294, num. 215.

(5) VIDARI, op. cit., pag. 121. Vedi anche PAGANI, op. e luogo citato, e inoltre le bibliografie riportate nei trattati su citati.

(6) Cass. Roma, sentenza su citata.

Esaminate queste due parti che possiamo dire preliminari della nostra breve discussione, ma che pure costituivano una premessa necessaria, in quanto dalla interpretazione della legge elettorale in rapporto al codice di commercio, dipende, sotto un certo punto di vista, anche l'interpretazione in rapporto alla legge su i piccoli fallimenti, esaminiamo ora il concetto di questa nuova legge, la quale, secondo *il parere* ricordato, non avrebbe mutato sostanzialmente lo stato di questi piccoli commercianti in rapporto al diritto elettorale.

Qual'è in generale, prescindendo dal diritto elettorale, il concetto della legge su i piccoli fallimenti?

Nella relazione Cocco-Ortu 1902 si legge: « L'obbiettivo è di sostituire una esecuzione unica e generale tanto al fallimento, quanto alle esecuzioni individuali a favore dei piccoli commercianti che ne chiedono l'applicazione » (1).

E il Bolaffio nel commento all'art. 36 dice: « Significa questo: che le piccole aziende commerciali sono sottoposte ad una procedura speciale di concordato e di liquidazione più sollecita della procedura ordinaria del fallimento » (2).

Ma per vero la legge non ha *in rapporto alla persona* del piccolo commerciante un concetto unico per cui si possa dire, come il Cocco-Ortu nella relazione 1902, che essa ha abolito o meno il fallimento e quindi le incapacità da esso provenienti. La nuova legge e giustamente volle essere una di quelle che entrano assolutamente nella vita di coloro cui vengono applicate; fatta per una classe di meschini economicamente non solo, ma anche moralmente e intellettualmente, volle che i suoi beneficii agli onesti disgraziati solamente si accordassero.

Essa del resto risente del carattere che informa il fallimento, suo istituto generatore, nel quale si distinguono i disonesti dagli sciagurati, e risente pure della prima parte della riforma, la quale col concordato preventivo ebbe di mira di salvare i disgraziati dalla caduta tremenda nel precipizio economico e morale.

Ritorneremo in seguito su questo punto, ora giova notare che in questa procedura si devono distinguere due *fasi:* una *preliminare* avanti il concordato o la liquidazione coattiva; l'altra, *posteriore.*

La fase preliminare si svolge presso a poco così: il piccolo cammerciante sta per fallire, allora egli chiede al Presidente del Tribunale la convocazione dei proprii creditori, questi sono convocati dal Pretore insieme al Commissario giudiziale, nominato dal Presidente; nell'adunanza il Commissario riferisce sulle condizioni economiche e sulla condotta del debitore, questi presenta le sue proposte di concordato. Intanto il verbale dell'adunanza

---

(1) Bolaffio, *La legge sul concordato preventivo e sulla procedura dei piccoli fallimenti. Testo. Lavori preparatorii, Commento,* 1903, pag. 227.

(2) *Idem,* po. cit., pag. 238.

accompagnato da una relazione sulle cause e condizioni del dissesto economico del debitore è trasmesso dal Commissario al Procuratore del Re (art. 36, 37, 38, 39 della legge).

A questo punto finisce la fase preliminare, la quale conviene esaminare perchè è appunto quella per la quale è sorta la controversia.

Nel *parere* citato (1) si dice: « Il fallimento nel caso concreto esiste quando si giunge al punto della convocazione dei creditori fatta dal Pretore con circolare, mentre già la presentazione del bilancio implica lo stato di fallimento ».

L'essenza della discussione è tutta qui: si ricordi quanto abbiamo detto a proposito della parola *falliti e stato di fallimento*, si ricordino le conclusioni, e si comprenderà facilmente come il *punctum saliens* è quello di sapere se e quando i piccoli commercianti sono falliti e hanno conseguentemente perduto la loro completa capacità.

In questa prima fase la seconda parte della legge ha dei punti di contatto con la prima che si occupa del concordato preventivo, e se è pur vero che le due disposizioni legislative si differenziano sostanzialmente nel contenuto e nello scopo, è pur anche vero che in questa prima fase esse sono analoghe ed hanno in rapporto alla persona del commerciante effetti pressochè eguali.

Ora l'art. 1 comincia proprio con questa frase: « Fino a che il fallimento *non sia dichiarato* » e l'analogia da noi accennata oltre che da tutto l'insieme delle disposizioni legislative risulta esplicitamente anche da alcune di esse. Così all'art. 36 primo alinea è detto: « la presentazione della domanda produce gli effetti stabiliti negli articoli 7, 8 e 9 », cioè gli effetti che produce la domanda di concordato preventivo in rapporto al commerciante e ai terzi. E ancora l'art. 42 (disposizioni comuni), così si esprime: « ..... che non abbia chiesta la convocazione dei proprii creditori ai sensi dell'art. 1 o 36..... » mostrando ancor più l'analogia che vi è fra queste due convocazioni.

Ma oltre alle analogie vi sono argomenti proprii per sostenere che il piccolo commerciante in questa prima fase non è un fallito, e quindi un incapace. Anzitutto un argomento, diremo così, indiretto, desunto dall'art. 42, secondo alinea, nel quale è detto: « Se poi il fallimento venga dichiarato ed in seguito resulti che le passività non superano le lire 5000, può in qualunque momento *essere revocato*, sopra ricorso del fallito, del curatore e di ogni interessato. *La sentenza di revoca*....., ecc. ».

La legge non poteva essere più chiara: se ha voluto che per applicare la procedura dei piccoli fallimenti, dopo che già era intervenuta sentenza dichiarativa, occorresse la revoca di questa medesima sentenza, è evidente che essa ha per concetto che colui cui viene applicata questa procedura è *nell'inizio* di essa

(1) Vedi la nota 2 a pag. 641.

non un fallito, ma *un dissèstato* semplicemente; solo in seguito, quando sarà accertata la sua onestà, la sua condotta la legge la dichiarerà sì o no fallito.

E difatti bastava citare per chiudere ogni controversia un solo articolo di legge, l'art. 39, il quale mostra il passaggio dalla fase preliminare a quella successiva, poichè all'ultimo alinea dice: « Se le proposte di concordato sono respinte, o il concordato è annullato nel termine e pei motivi stabiliti all'articolo 32, o vi è condanna per taluno dei reati previsti nel capoverso dell'art. 816 del cod. comm., *il debitore è considerato fallito* ».

Non è il caso di grande sforzo per interpretare quest'articolo; con un'interpretazione *a contrariis* chiara e semplice si argomenta che se il commerciante è considerato fallito quando le proposte non sono accettate, non lo è quando le proposte sono accettate, nè *prima* che si sappia se saranno accettate.

Così il Bolaffio dice: «.... se ottengono un concordato possono riprendere la loro modesta attività commerciale, senza che alcuna restrizione legale o morale, inceppi i loro movimenti di cittadini e di commercianti » (1).

E la relazione Cocco-Ortu del 1903, termina: « In tal modo la procedura economica che sostituisce a profitto dei creditori quella macchinosa del fallimento, non esclude che il debitore beneficiato sia sottoposto, *nei congrui casi*, alle restrizioni proprie dei falliti » (2).

Il dire dunque che il fallimento in concreto esiste quando siamo al punto della convocazione dei creditori, non ci sembra troppo felice interpretazione.

Che esista uno stato di fallimento è certo, ma questo stato ha in ogni caso quei precisi effetti giuridici che in linea generale a proposito dei fallimenti comuni noi abbiamo accennato, che cioè tale stato di fatto non produce effetti in riguardo alla persona prima della sentenza dichiarativa.

Perciò venendo finalmente ad una conclusione, a noi pare che in questa *prima fase*, non potendosi il commerciante considerare fallito, ma soltanto in *istato materiale di fallimento*, per tutte le molteplici ragioni fin qui espresse, esso non può perdere il diritto elettorale, perchè in tale stadio nessun atto giudiziale ha sanzionato ancora la *sua capitis diminutio*. Quindi tanto meno lo avrà perduto prima che sia avvenuta la convocazione dei creditori, poichè è appunto il responso dei creditori che decide della sorte morale del commerciante, e tanto meno ancora lo avrà perduto per la semplice presentazione del bilancio (3).

La fase successiva a questa preliminare presenta tre casi

---

(1) BOLAFFIO, op. cit., pag. 259.

(2) Idem, *Ib.*, pag. 230, *I congrui casi*, sono quelli stessi sanciti dall'art. 39 ul. alinea, e che noi esamineremo tra poco.

(3) Vedi per meglio sviluppare il concetto della legge la Relazione Cocco-Ortu 1903 e l'introduzione all'opera citata dal BOLAFFIO.

principali: anzitutto il concordato amichevole chiesto dal piccolo commerciante può essere accettato dai creditori, e in tal caso il debitore è liberato da ogni debito chirografario non solo, ma non è soggetto a nessuna restrizione di capacità, in *questa ipotesi il fallimento non è mai esistito*, e perciò il commerciante non può mai aver perduto il suo diritto elettorale (1). Se invece il concordato è respinto, perchè i creditori non ritengono il debitore meritevole di questo beneficio, oppure perchè la percentuale offerta non sembra giusta in relazione all'attivo patrimoniale del debitore, la procedura prosegue e cessa con la liquidazione, in seguito alla quale il commerciante rimane debitore del residuo ed è considerato fallito, quindi perde il diritto elettorale.

Con questo caso si può riunire anche l'altro per il quale se il concordato è annullato entro un anno dalla sua pubblicazione o perchè il debitore ha esagerato dolosamente il passivo, o dissimulato una parte rilevante dell'attivo (art. 32 al primo), il debitore è considerato fallito.

Infine vi è una terza ipotesi: il concordato può essere accettato, ma essendo il debitore condannato per taluno dei reati previsti dall'art. 816 capov. del cod. di comm. (bancarotta fraudolenta, furto, falso, appropriazione indebita, truffa, frode e prevaricazione nella gestione del pubblico danaro), egli è considerato fallito.

Resta per ultimo a dire fino e quando durano queste incapacità; tale indagine fu fatta dal Costa nella sua inchiesta, poichè gli sembrò che mentre un fallito può ottenere i beneficii dell'art. 839 cod. comm., in caso di concordato, o quelli dell'articolo 816 cod. comm., in caso di pagamento, il debitore, nella procedura dei piccoli fallimenti, debba subire una perenne limitazione della propria capacità pubblica e privata. « Ma non è così — osserva il Bolaffio —, perchè — esclusi i casi di annullamento del concordato per fraudolenta adulterazione patrimoniale, e della imputazione e condanna per taluno dei reati indicati nel capoverso dell'art. 816 — il debitore che non ottenne il concordato solo perchè i creditori preferirono la liquidazione come più proficua, può, pagandoli per intero, mettersi nella condizione riservata al debitore concordatario in questa procedura, ed essere quindi, *senz'altro*, immune da quelle restrizioni personali di diritto pubblico e privato inerenti alla qualità di fallito. Cessando la ragione della restrizione — la esistenza cioè di un residuo insoluto — cessa di per sè, *ex jure*, la restrizione » (2).

---

(1) Diciamo ora, quantunque avremmo dovuto dirlo in principio, che con le parole: *diritto elettorale*, abbiamo inteso tanto il diritto in potenza (facoltà di essere iscritto) quanto il diritto effettivo (iscrizione già avvenuta).

(2) BOLAFFIO, op. cit., pag. 261.

Riassumendo le cose fin qui dette in alcune proposizioni, possiamo concludere così:

1.° Durante la *fase preliminare*, e cioè fino a che non si conosce se i creditori accetteranno o no il concordato, e d'altra parte se il debitore sarà responsabile del reato di bancarotta fraudolenta o degli altri reati previsti nel capoverso dell'art. 816 cod. comm., il debitore non è considerato fallito, e quindi *non può perdere* il suo diritto elettorale.

2.° Se il *concordato è accettato*, il debitore, perchè liberato da ogni obbligazione, non è considerato fallito, nè lo fu mai, e quindi *non ha mai perduto* il suo diritto elettorale.

3.° Se il concordato non è accettato, o è annullato entro un anno dalla pubblicazione, o il debitore è colpevole del reato di bancarotta fraudolenta o di alcuno dei reati previsti dal capoverso dell'art. 816, il debitore è considerato fallito, e quindi *perde* il suo diritto elettorale, dal giorno in cui la sua *diminutio capitis* fu sanzionata, cioè dal giorno dell'adunanza in cui fu rigettato il concordato; dal giorno in cui questo fu annullato, e finalmente dal giorno della sentenza di condanna penale.

4.° Tali incapacità *durano:* nel caso di semplice rigetto del concordato fino a quando il fallito non ha pagato interamente i proprii creditori; negli altri casi rientrano sotto le norme generali del codice di commercio.